



Zpráva o šetření ve věci nepřijatelnosti dočasné ochrany

Pan A, pan B, nezletilý C, a paní D., všichni st. příslušnost Ukrajina (stěžovatelé), podali podnět ve věci nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu.

Vzhledem k tomu, že podněty stěžovatelů jsou skutkově stejné, rozhodl jsem se vydat souhrnnou zprávu o šetření.

Stěžovatelé podali žádost o dočasnou ochranu na různých krajských asistenčních centrech pomoci Ukrajině (KACPU). Všechny žádosti byly podle Lex Ukrajina¹ vyhodnoceny jako nepřijatelné, protože stěžovatelé jsou držiteli dočasné ochrany v jiných členských státech.²

Z pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka, který na mě přenesl některé oblasti své působnosti,³ mimo jiné i oblast cizinců, jsem se ujal šetření podnětů.

Věnoval jsem se otázce, zda došlo k nezákonnému postupu odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (OAMP), když žádosti stěžovatelů vyhodnotil jako nepřijatelné s tím, že jsou držiteli dočasné ochrany v jiném členském státě.

A. Shrnutí závěrů

Zjistil jsem, že OAMP pochybil, když odmítl přijmout žádosti stěžovatelů o dočasnou ochranu a vyhodnotil je jako nepřijatelné:

- Na základě prohlášení členských států o **neuplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně**⁴ neexistuje žádné územní omezení pro držitele dočasné ochrany týkající se místa podání žádosti o dočasnou ochranu.
- Dočasná ochrana se **vztahuje na všechny osoby v osobní působnosti prováděcího rozhodnutí Rady**.⁵

1 Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace.

2 Podle § 5 odst. 1 Lex Ukrajina:
„Žádost o udělení dočasné ochrany je nepřijatelná, jestliže
a) není podána osobně,
b) je podána cizincem, který není uveden v § 3,
c) je podána cizincem, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě Evropské unie,
d) je podána cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě Evropské unie, nebo
e) je podána cizincem, který je občanem Evropské unie, státu, který je vázán mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropskou unií, z níž mu vyplývá právo na volný pohyb rovnocenné takovému právu občanů Evropské unie, nebo státu, který je vázán Dohodou o Evropském hospodářském prostoru.“

3 Podle § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

4 Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Dostupná z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32001L0055>.



- **Osoby, které musely opustit ukrajinské území v důsledku vojenské invaze ruských vojsk, mají nárok na dočasnou ochranu, s výjimkou případů dle článku 28 směrnice o dočasné ochraně.**
- Vyloučit kohokoliv z **podání žádosti o dočasnou ochranu a jejího udělení lze jen v případech vymezených směrnicí**. Proto je česká úprava nepřijatelnosti vylučující osoby, které mají dočasnou ochranu v jiném státě, v **rozporu s unijním právem**.

B. Skutková zjištění

Stěžovatel A získal dočasnou ochranu v Rumunsku a pak přicestoval do České republiky. Dne 6. listopadu 2023 zde požádal o udělení dočasné ochrany na KACPU v Jihlavě.

Stěžovatel B získal dočasnou ochranu ve Finsku a dne 18. října 2023 požádal o udělení dočasné ochrany v České republice na KACPU v Praze.

Nezletilý C získal dočasnou ochranu v Itálii. Dne 20. září 2023 požádal o dočasnou ochranu v České republice.

Stěžovatelka D získala dočasnou ochranu ve Francii. Dne 12. června 2023 požádala o dočasnou ochranu na KACPU v Praze.

Všechny žádosti pracovníci OAMP vyhodnotili jako nepřijatelné, tedy je nepřijali a nezhájili řízení ve věci udělení dočasné ochrany.

V rámci šetření jsem se obrátil na ředitelku OAMP Mgr. et Mgr. Pavlu Novotnou se žádostí o vyjádření k následujícím otázkám:

- (1) Judikatura správních soudů dovodila, že vyloučení z dočasné ochrany osoby, která ji získala (nebo jen požádala) v jiném členském státě, není možné.⁶ Jakým způsobem jste reagovali na aktuální judikaturu krajských soudů?
- (2) Prosím uveďte, proč je podle Vašeho názoru národní úprava nepřijatelnosti slučitelná s evropským právem.

B.1 Vyjádření ředitelky OAMP

Ředitelka OAMP uvedla, že potvrzuje, že jmenovaní stěžovatelé podali žádosti o dočasnou ochranu, které byly vyhodnoceny jako nepřijatelné. Důvodem je dočasná ochrana v jiných členských státech.

Důvody pro nepřijatelnost jsou upraveny v Lex Ukrajina. Konkrétně jsou tyto důvody upraveny v § 5 odst. 1 tohoto zákona. Vydání dočasné ochrany jiným členským státem je v tomto ustanovení zahrnuto.

5 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32022D0382>.

6 Např. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 31. srpna 2023 č. j. 6 A 82/2023-41 a č. j. 6 A 77/2022-52, ze dne 4. října 2023 č. j. 6 A 104/2023-41, Krajského soudu v Plzni ze dne 6. září 2023 č. j. 77 A 30/2023-68, a Krajského soudu v Brně ze dne 31. srpna 2023 č. j. 41 Az 28/2023-42, dostupné z: nssoud.cz.



OAMP je přesvědčen o slučitelnosti této právní úpravy s právem Evropské unie. Podle jeho názoru právo EU tuto problematiku nijak neupravuje.

K rozhodnutím správních soudů se ředitelka OAMP nevyjádřila. Metodické pokyny k řízení o dočasné ochraně mi nezaslala.

C. Právní hodnocení

V následující části zprávy nejprve zhodnotím úpravu týkající se dočasné ochrany. Podrobněji se zaměřím na judikaturu správních soudů k dočasné ochraně. V závěru shrnu veškeré podstatné poznatky.

C.1 Právní rámec dočasné ochrany

Směrnice o dočasné ochraně se vztahuje na situace, kdy jsou lidé nuceni opustit svou zemi původu kvůli válečnému konfliktu, násilí nebo jinému nebezpečí.

Ruská invaze na Ukrajinu začala dne 24. února 2022. V následujících dnech uprchlo velké množství ukrajinských občanů a dalších osob, které dříve pobývaly na Ukrajině, do různých evropských států. V reakci na situaci na Ukrajině Evropská komise dne 2. března 2022 oficiálně navrhla aktivaci směrnice, aby lidem prchajícím do Evropské unie poskytla ochranu.⁷ Dne 4. března 2022 vydala Rada Evropské unie prováděcí rozhodnutí, kterým směrnici poprvé v historii aktivovala.

C.1.1 Osobní rozsah dočasné ochrany

Článek 1 prováděcího rozhodnutí Rady zavádí dočasnou ochranu pro tři kategorie osob „vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala“. Jde o:

- a) ukrajinské státní příslušníky pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022;
- b) osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníky třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a
- c) rodinné příslušníky osob uvedených v písmenech a) a b).

Prováděcí rozhodnutí Rady dopadá i na specifickou skupinu cizinců s trvalým pobytem, kteří nejsou ukrajinskými státními příslušníky. V posuzovaných věcech není tato skupina relevantní, a proto se jí dále nezabývám.

7 Evropská komise. Temporary protection [online]. [cit. 4. 6. 2023]. Dostupné z https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en.



C.1.2 Možnost změnit zemi dočasné ochrany

Ve zprávě o šetření, kterou jsem dříve vydal,⁸ jsem se podrobně věnoval možnosti změnit zemi dočasné ochrany. V podrobnostech tedy odkazuji na zmíněnou zprávu.

Na následujících řádcích shrnu závěry, ke kterým jsem dospěl.

Směrnice o dočasné ochraně ani prováděcí rozhodnutí Rady nestanoví výslovně, že držitel dočasné ochrany může poté, co obdržel dočasnou ochranu v jedné zemi, získat dočasnou ochranu v zemi druhé. To uvedla i ředitelka OAMP a s tím souhlasím. Přesto tuto možnost nelze vyloučit.

Členské státy jsou podle směrnice povinny poskytnout vysídleným osobám ze třetích zemí dočasnou ochranu, pokud splňují požadavky podle rozhodnutí Rady.⁹ Právo na dočasnou ochranu je okamžité. Evropská unie garantuje dočasnou ochranu všem vysídleným osobám a členské státy ji „pouze“ udělují. Členský stát samozřejmě prověří, zda se jedná o osobu spadající pod rozhodnutí Rady.

Pro okamžitou registraci osoby k dočasné ochraně stačí prokázat státní příslušnost, pobyt na Ukrajině a případně rodinnou vazbu. Stěžovatelé jsou poživateli dočasné ochrany již na základě toho, že spadají do kategorie osob podle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 směrnice: „Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasné ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Za tímto účelem budou vydány potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady.“

Článek 11 je jediným ustanovením směrnice o dočasné ochraně, které omezuje sekundární pohyb.¹⁰ Umožňuje předání osoby požívající dočasnou ochranu do členského státu, který ji poskytl, a je podobný mechanismu dublinské spolupráce.¹¹

8 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 22. února 2023 sp. zn. 14372/2022/VOP/VVO, dostupná z: [eso.ochrance.cz](https://www.ochrance.cz). Soudy se se zprávou veřejného ochránce práv ztotožňují a ve svých rozhodnutích na ni odkazují. Viz rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 31. srpna 2023, č. j. 41 Az 28/2023-42, bod 33, ze dne 21. prosince 2023, č. j. 30 A 70/2023-40, body 23, 24, rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 12. června 2023, č. j. 55 A 12/2023-95, bod 87, ze dne 27. června, č. j. 57 A 20/2023-66, bod 42, ze dne 14. července 2023, č. j. 55 A 43/2023-91, bod 75, ze dne 13. listopadu 2023, č. j. 55 A 43/2023-91, bod 75, rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 31. srpna 2023, č. j. 6 A 82/2023-4, bod 14, ze dne 31. srpna 2023, č. j. 6 A 77/2022-52, bod 14, ze dne 4. října 2023, č. j. 6 A 104/2023-41, bod 15, ze dne 14. října 2023, č. j. 6 A 104/2023-41, bod 15.

9 Článek 2 písm. a) směrnice o dočasné ochraně. Podle něho je dočasnou ochranou „řízení výjimečné povahy, které v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám“. O tom, že nastal hromadný příliv, rozhodne kvalifikovanou většinou Rada Evropské unie podle čl. 5 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

10 „Členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasnou ochranu, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady podle článku 5 bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit. Na základě dvoustranné dohody členské státy mohou rozhodnout, že tento článek nebudou používat.“

11 V podrobnostech viz MORGESE, G. Dublin System, „Scrooge-Like“ Solidarity and the EU Law: Are There Viable Options to the Never-Ending Reform of the Dublin III Regulation? [online]. 2019 [cit. 4. 5. 2023]. Dostupné z https://www.academia.edu/40805457/Dublin_System_Scrooge_Like_Solidarity_and_the_EU_Law_Are_There_Viable_Options_to_the_Never_Ending_Reform_of_the_Dublin_III_Regulation.



Tento článek zároveň umožňuje členským státům vzdát se povinnosti zpětného přebírání prostřednictvím dvoustranného rozhodnutí. Členské státy se rozhodly vzdát zpětného přebírání v celé EU, což zakotvily do bodu 15 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady.¹² Neexistuje tedy žádné omezení sekundárních pohybů.

Návrh směrnice o dočasné ochraně¹³ se původně nezabýval otázkou volného pohybu osob požívajících dočasné ochrany a neupravoval zpětné převzetí osoby požívající dočasné ochrany v původním členském státě a pobývajících neoprávněně v druhém členském státě. Během legislativního procesu Evropský parlament do návrhu směrnice o dočasné ochraně doporučil zařadit volný pohyb držitelů dočasné ochrany. Komise tento návrh nepřijala, ale vložila do směrnice nový článek 11. Tím dala členským státům možnost ho neuplatnit a umožnit držitelům dočasné ochrany volný pohyb.

Podle Komise¹⁴ má členský stát povinnost zajistit práva podle směrnice o dočasné ochraně po dobu, po **kterou osoba spadá do působnosti směrnice o dočasné ochraně. Není důležité, zda byla osoba dříve registrována v jiném členském státě, či nikoli.**

C.1.3 Česká právní úprava

Zákon o dočasné ochraně cizinců¹⁵ upravuje zejména procesní pravidla řízení o žádosti o dočasnou ochranu, důvody pro její neudělení, odnětí a zánik dočasné ochrany, právní postavení žadatele a osoby, které byla dočasná ochrana udělena, a slučování rodiny. Podle § 1 odst. 4 zákona o dočasné ochraně se podle tohoto zákona postupuje v případě, že dočasná ochrana cizinců byla vyhlášena prováděcím rozhodnutím Rady.

Český zákonodárce se rozhodl urychlit řízení o dočasné ochraně a vydal nový zákon, Lex Ukrajina, který nabyl účinnosti dne 21. března 2022. Jeho předmětem je dočasná ochrana cizinců kvůli ozbrojenému konfliktu na Ukrajině.

Z uvedeného je zřejmá posloupnost zákonných ustanovení od speciálních k obecným:

1) pravidla dle Lex Ukrajina; není-li upraveno pravidlo v Lex Ukrajina, použije se 2) obecná úprava zákona o dočasné ochraně cizinců; není-li ani takové úpravy, tak je 3) třeba použít úpravu zákona o pobytu cizinců.¹⁶

12 „Je třeba poznamenat, že členské státy se v prohlášení dohodly, že nebudou uplatňovat článek 11 směrnice 2001/55/ES.“

13 Více zde <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=celex:52000PC0303>. Původní návrh Komise ve skutečnosti neobsahuje žádné ustanovení obdobné článku 11 o odpovědnosti za zpětné převzetí osob požívajících dočasné ochrany v případě, že pobývají v druhém členském státě neoprávněně.

14 European Commission. Migration and home affairs. Frequently asked questions, otázka č. 5 [online]. [cit. 24. 1. 2024]. Dostupné z https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Frequently%20asked%20questions%20received%20on%20the%20interpretation%20of%20the%20Temporary%20Protection%20Directive%20and%20Council%20Implementing%20Decision%202022-382_en.pdf. Sdělení Komise o operačních pokynech k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví existence hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, str. 9. Dostupné z [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52022XC0321(03)).

15 Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

16 Podle § 1 odst. 2 Lex Ukrajina se ustanovení tohoto zákona „použijí přednostně před ustanoveními jiných právních předpisů upravujících právní vztahy podle odstavce 1, nestanoví-li tento zákon jinak“. Tomu odpovídá § 4 odst. 3 Lex Ukrajina, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, použije se na udělování dočasné ochrany



Lex Ukrajina považuje za nepřijatelnou mimo jiné „žádost, která je podána cizincem, který požádal o dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném členském státě EU“ nebo „cizincem, kterému byla udělena dočasná nebo mezinárodní ochrana v jiném členském státě EU“.

Sám zákonodárce přitom předpokládá, že jiné členské státy EU mohou dočasnou ochranu cizinci udělit i v případě, že jim ji udělila Česká republika. Podle § 5 odst. 8 Lex Ukrajina oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany zaniká: „a) podáním žádosti o udělení dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady v jiném členském státě Evropské unie, b) udělením dočasné ochrany podle rozhodnutí Rady jiným členským státem Evropské unie (...)“.

Totéž stanoví i zákon o dočasné ochraně cizinců. Ten v § 10 odst. 1 uvádí, že oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany se odejme, jestliže „a) cizinci požívajícímu dočasně ochrany poskytne dočasnou ochranu jiný stát nebo mu bylo na území jiného státu uděleno povolení k trvalému anebo obdobnému pobytu“.

Lex Ukrajina zamezuje sekundárním pohybům navzdory tomu, že na unijní úrovni se státy EU rozhodly, že umožní volný pohyb osob.

C.2 Vyloučení z dočasné ochrany v unijním právu

Článek 28 směrnice stanoví důvody pro vyloučení osob z dočasné ochrany. Tyto důvody odpovídají důvodům pro vyloučení některých osob z působnosti Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, jak stanoví její článek 1F.¹⁷

Možným vyloučením osob z působnosti směrnice o dočasné ochraně a zásadou přímého účinku směrnice jsem se zabýval v předchozích zprávách. Proto zde na ně pouze odkazuji.¹⁸ Důležitým závěrem je, že rozhodující podmínky a omezení jsou upraveny ve směrnici o dočasné ochraně. Ta ani prováděcí rozhodnutí Rady nepředpokládají jiné důvody pro vyloučení z dočasné ochrany než: a) vylučující klauzuli a b) nesplnění kritérií pro udělení dočasné ochrany.

Lex Ukrajina uvádí i další důvody, které podřazuje pod nepřijatelnost. Dodatečné podmínky přidané členskými státy mimo text směrnice a prováděcí rozhodnutí Rady jsou jednoznačně v neprospěch jednotlivce a nenaplnují podmínky příznivější normy. **Vyloučení nad rámec důvodů uvedených ve směrnici je nepřípustné.**

C.3 Uplatňování dočasné ochrany před českými správními soudy

Judikatura českých správních soudů je od počátku války poměrně jednotná. Krajské správní soudy napříč republikou mají většinově za to, že nepřijatelnost je v rozporu se směrnicí

podle tohoto zákona zákon o dočasné ochraně cizinců. Ve věcech, které zákon o dočasné ochraně cizinců neupravuje, se použije zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

17 Úmluva o právním postavení uprchlíků a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků, vyhlášená pod č. 208/1993 Sb.

18 Zprávy o šetření veřejného ochránce práv ze dne 22. února 2023, sp. zn. 14372/2022/VOP/VVO, a ze dne 17. srpna 2023, sp. zn. 804/2023/VOP/VVO; obě dostupné z <https://eso.ochrance.cz/>.



o dočasné ochraně. Nejvyšší správní soud¹⁹ s odkazem na článek 11 směrnice o dočasné ochraně uvedl, že po udělení dočasné ochrany nemohou stěžovatelé libovolně měnit stát ochrany a žádat o dočasnou ochranu v dalších členských státech.²⁰ Argumentace NSS však nezohledňuje, že se členské státy rozhodly tento článek neuplatňovat. Navíc plénium NSS nezařadilo tento rozsudek do sbírky. To zpochybňuje správnost tohoto právního názoru.

Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni²¹ neexistují žádná pravidla navrácení do první země pobytu, kdy v případě ruské agrese na Ukrajině se všechny státy dohodly neuplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně. „To v sobě však nese nebezpečí, že by ukrajinský státní příslušník mohl zůstat bez ochrany, pokud by ho první členský stát (z jakéhokoli důvodu) nepřevzal zpět a druhý mu dočasnou ochranu neudělil (shodně viz připomínku veřejného ochránce práv k rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 178/2022-46 pro sbírkové plénium Nejvyššího správního soudu).“²²

Podle Krajského soudu v Ostravě neměla směrnice o dočasné ochraně „na mysli, aby žadatele, jemuž již jednou byla udělena dočasná ochrana, ‚hermeticky‘ uvěznila v členském státě, kde o dočasnou ochranu poprvé požádal, bez možnosti následně, z jakéhokoli důvodu, daný členský stát opustit a registrovat svou žádost o dočasnou ochranu v jiném členském státě (resp. pod sankcí její nepřijatelnosti, resp. následného odnětí).“²³

Plzeňský krajský soud má za to, že český zákonodárce „zavedl křiklavý ‚dvojitý metr‘, kdy získá-li ukrajinský státní příslušník dočasnou ochranu v jiném členském státě (patrně z důvodu, že tam přesune své těžiště zájmu), dočasná ochrana udělená v České republice mu zanikne [srov. § 5 odst. 8 písm. a) a b) Lex Ukrajina]. S přesunem opačným směrem, tedy s příchodem do České republiky a novým požíváním statusu vyplývajícího z dočasné ochrany na jejím území, nicméně zákon nepočítá, neboť jej ‚sankcionuje‘ nepřijatelností žádosti.“²⁴

Přitom „[n]a tom, zda lze osobu nadále považovat za vysídlenou, nic nemění, pokud získá status dočasné ochrany v některém členském státě“.²⁵

Městský soud v Praze²⁶ stanovil, že úprava nepřijatelnosti žádosti je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně. Soud uvedl, že podle směrnice o dočasné ochraně „členské státy mohou být vůči vysídleným osobám vstřícnější, nemohou se však vydat opačným směrem a stanovit těmto osobám podmínky méně příznivé. Právě to však Česká republika zavedením institutu nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 65/2022 Sb. učinila,

19 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2022, č. j. 2 Azs 178/2022-46, nssoud.cz. Jde o první rozhodnutí správních soudů, které se týkalo posouzení souladu nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu s unijním právem.

20 Tamtéž, bod 24.

21 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. června 2023, č. j. 57 A 20/2023-66, nssoud.cz.

22 Tamtéž, bod 42.

23 Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. června 2023, č. j. 18 Az 14/2023-20, bod 45, nssoud.cz.

24 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. června 2023, č. j. 57 A 20/2023-66, bod 44, nssoud.cz.

25 Tamtéž, bod 45.

26 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2023, č. j. 11 A 80/2022-79, bod 57, nssoud.cz.



neboť Ukrajincům utíkajícím před nevyprovokovanou a neodůvodněnou ruskou vojenskou agresí postavila do cesty další, směrnici nepředpokládanou překážku, kterou musí překonat, aby mohli v České republice požívat dočasné ochrany. Taková úprava je v rozporu se směrnicí.“²⁷

Rovněž Krajský soud v Plzni²⁸ dospěl k závěru, že nepřijatelnost dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina je v rozporu s unijním právem a nelze ji použít. Stejně by měl podle soudu postupovat i OAMP: „Bez úpravy nepřijatelnosti žádosti žalovaný neměl žádný jiný důvod, pro který byl žalobkyni žádost o dočasnou ochranu vrátit.“²⁹ Vnitrostátní právní úprava nemůže ve světle směrnice o minimálních normách obstát.³⁰

Podle soudu „[u]stanovení § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina stanoví pro osoby stížené konfliktem na Ukrajině méně příznivé podmínky, než jaké v podobě minimálních standardů zakotvuje směrnice o dočasné ochraně, a proto nesmějí být aplikována“.³¹

„Úplný výčet v článku 28 směrnice o dočasné ochraně ve spojení s tím, že směrnice stanoví minimální normy a členské státy mohou poskytovat pouze příznivější podmínky pro osoby, kterých se směrnice a prováděcí rozhodnutí týkají, tvoří dohromady jasnou a bezpodmínečnou právní normu, která zakazuje členským státům vyloučit z poskytnutí dočasné ochrany osobu, která o dočasnou ochranu požádala v jiném členském státě EU. Je přitom nerozhodné, jak se institut, který tuto osobu z dočasné ochrany fakticky vylučuje, formálně nazývá, popřípadě zda toho dosahuje hmotněprávními či procesními normami.“³²

K vyloučení nad rámec směrnice soud uvedl, že: „V souzené věci totiž vnitrostátní procesní úprava nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 65/2022 Sb. nejen **fakticky rozšiřuje hmotněprávní úpravu osob vyloučených z dočasné ochrany podle článku 28 směrnice**, ale zejména zcela zjevně popírá hlavní účel směrnice – žalobkyně má nárok na dočasnou ochranu, která jí však v České republice byla upřena“³³ (důraz doplněn).

„Dokud se tedy situace na Ukrajině zásadním způsobem nezlepší a ukrajinští státní příslušníci budou spadat pod osobní působnost prováděcího rozhodnutí Rady, jejich status zůstává neměnný, ať už se nachází kdekoli v Evropské unii a mají jakékoli oprávnění k pobytu. Stále se totiž nemohou vrátit do země původu za bezpečných a trvalých podmínek [...]“.³⁴

27 Tamtéž, bod 68.

28 Rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 17. května 2023, č. j. 55 A 6/2023-44, 12. června 2023, č. j. 55 A 12/2023-95, a 27. června 2023, č. j. 57 A 20/2023-66, nssoud.cz.

29 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. května 2023, č. j. 55 A 6/2023-44, bod 39, nssoud.cz.

30 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 6. září 2023, č. j. 77 A 30/2023-68, bod 67, nssoud.cz.

31 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. října 2023, č. j. 57 A 67/2023-39, bod 23, nssoud.cz.

32 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. května 2023, č. j. 55 A 6/2023-44, bod 34, nssoud.cz.

33 Tamtéž, bod 35.

34 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. října 2023, č. j. 57 A 67/2023-39, bod 27, nssoud.cz.



Následovala další rozhodnutí krajských soudů, které dospěly ke stejnému závěru.³⁵

Z uvedené judikatury plyne, že na příchozí z Ukrajiny se stále vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady. Mají tak nárok na dočasnou ochranu a nemohou z ní být vyloučeni.

V listopadu 2023 NSS³⁶ položil SDEU³⁷ v naléhavém řízení³⁸ dvě předběžné otázky. V první z nich se ptá, zda je česká právní úprava nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu v souladu se směrnicí o dočasné ochraně. Druhá se zabývá výlukou ze soudního přezkumu.

V rozsudcích³⁹ vydaných po 30. listopadu 2023, tedy po položení předběžné otázky k SDEU, krajské soudy drží shodný výklad jako doposud. „Soud shrnuje, že soudní výluka je ve vztahu k důvodům nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) Lex Ukrajina v rozporu s evropským právem a nelze ji aplikovat. Proto soud žalobu projednal a shledal, že je důvodná. Důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) a d) tohoto zákona je v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím.“⁴⁰

Podle Krajského soudu v Brně⁴¹ „[z]ávěr o rozporu české úpravy nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu v Lex Ukrajina s evropským právem rozhodně není ojedinělý [...]“. Soud současně odkazuje i na zprávu veřejného ochránce práv: „K obdobnému závěru o nepřijatelném rozšiřování důvodů pro neudělení dočasné ochrany dospěl už dříve také veřejný ochránce práv.“⁴² Krajský soud v Plzni zohlednil i časové hledisko dočasné ochrany, když má za to, že úmyslem nebylo uvěznit osobu s dočasnou ochranou tři roky v jednom státě. „Nelze odhlédnout od časového aspektu dočasné ochrany – v případě ruské vojenské invaze nebylo možno na počátku odhadovat délku konfliktu, ale nyní je zřejmé, že jde řádově o roky. Tudíž i to napovídá spíše tomu, že nebylo úmyslem evropského zákonodárce osobě s dočasnou ochranou a priori zamezit změnu pobytu v rámci členských států.“⁴³

Pro úplnost uvádím, že Krajský soud v Českých Budějovicích⁴⁴ se přiklonil k závěru rozsudku NSS ze dne 12. října 2022. Navazuje tak na svou dřívější judikaturu. Je to jediný krajský

35 Rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 17. srpna 2023, č. j. 18 A 54/2023-32, 31. srpna 2023, č. j. 6 A 82/2023-41, 31. srpna 2023, č. j. 6 A 77/2022-52, 4. října 2023, č. j. 6 A 104/2023-41. Rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 18. října 2023, č. j. 55 A 40/2023-63, a 13. listopadu 2023, č. j. 55 A 43/2023-91. Rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. října 2023, č. j. 30 A 55/2023-42 a 30 A 54/2023-42, a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 29. listopadu 2023, č. j. 52 A 52/2023-102, nssoud.cz.

36 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2023, č. j. 8 Azs 93/2023-37, nssoud.cz.

37 Pod sp. zn. C-753/23, curia.europa.eu.

38 Podle článku 107 Jednacího řádu Soudního dvora.

39 Rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 6. prosince 2023, č. j. 14 A 158/2023-34, 21. prosince 2023, č. j. 6 A 139/2023-26, 11. ledna 2024, č. j. 14 A 167/2023-29 a 14 A 168/2023-29. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. ledna 2024, č. j. 57 A 84/2023-41, nssoud.cz.

40 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. prosince 2023, č. j. 14 A 158/2023-34, bod 60, nssoud.cz.

41 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. prosince 2023, č. j. 30 A 70/2023-40, bod 22, nssoud.cz.

42 Tamtéž, bod 23.

43 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. ledna 2024, č. j. 57 A 84/2023-41, bod 28, nssoud.cz.

44 Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. prosince 2023, č. j. 63 A 38/2023-49, nssoud.cz.



soud, který neshledává rozpor právní úpravy nepřijatelnosti v Lex Ukrajina se směrnicí o dočasné ochraně.

V posledním rozhodnutí Krajského soudu v Plzni Ministerstvo vnitra navrhovalo přerušit řízení s ohledem na položené předběžné otázky Nejvyšším správním soudem.⁴⁵ Soud tento návrh odmítl „vzhledem k předmětu řízení a povinnosti rozhodnout o věci přednostně podle § 56 odst. 3 s. ř. s.“⁴⁶ Rozhodl nevyčkávat na rozhodnutí SDEU o uvedených předběžných otázkách. Učinil tak s vědomím rizika, že v návaznosti na rozsudek SDEU může NSS přistoupit ke zrušení rozsudku tohoto krajského soudu pro rozpor s výkladem unijního práva, který poskytne SDEU.

I po podání žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách je zřejmé, že správní soudy (kromě Krajského soudu v Českých Budějovicích) zastávají výklad, podle něhož je právní úprava nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu v rozporu s unijním právem.

C.4 Další podpůrné argumenty

Na následujících řádcích shrnu i některé další argumenty, které podle mého názoru podporují můj výklad k nepřijatelnosti žádostí o dočasnou ochranu.

C.4.1 Odborná veřejnost

Ke změně země dočasné ochrany se vyjadřuje i odborná veřejnost. Profesorka E. Guild a profesor K. Groenendijk coby uznávaní experti na migrační právo uvádějí: „Neuplatnění článku 11 směrnice, který by omezil osoby požívající dočasnou ochranu na členský stát, v němž poprvé požádaly o ochranu, znamená, že osoby požívající dočasnou ochranu mají nárok na sekundární pohyb. Mohou se volně pohybovat z jednoho členského státu, kde požívaly práv dočasné ochrany, do jiného členského státu, kde chtějí požívat práv vyplývajících z dočasné ochrany. Osoby požívající dočasnou ochranu mají tedy právo na volný pohyb (včetně práva na pobyt) po celém území EU“.⁴⁷

Obdobně se titíž autoři k neuplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně vyjadřují v tom smyslu, že pokud by byl použit, omezil by volný pohyb příjemců na jeden členský stát, jak je stanoveno pravidly EU.⁴⁸

Stejný názor zastává i mezivládní organizace Mezinárodní středisko pro rozvoj migrační politiky (ICMPD): „Členské státy se dohodly v prováděcím rozhodnutí (bod 15. odůvodnění)

45 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. ledna 2024, č. j. 57 A 84/2023-41, bod 3, nssoud.cz.

46 Tamtéž, body 38 a 39 rozsudku. Shodně rozhodl i Krajský soud v Českých Budějovicích ve zmíněném rozsudku č. j. 63 A 38/2023-49.

47 GUILD, E., GROENENDIJK, K. Temporary Protection and the Future of Ukrainians in the EU [online] In: The Temporary Protection Directive Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States. Eds. Sandra Mantu, Karin Zwaan and Tineke Strik. Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen, 2023 [cit. 23. 1. 2024]. Dostupné z <https://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/mantu.zwaan.strik.temp.prot.dir.2023.pdf>, s. 110.

48 GUILD, E., GROENENDIJK, K. The impact of war in Ukraine on EU migration [online]. [cit. 23. 1. 2024]. Dostupné z <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2023.1189625/full>.



neuplatňovat článek 11 směrnice o dočasné ochraně, což znamená, že jakmile země EU poskytne dočasnou ochranu, mohou příjemci stále změnit zemi ochrany.“⁴⁹

C.4.2 Srovnání s jinými členskými státy

Česká právní úprava nepřijatelnosti, která zamezuje získat dočasnou ochranu lidem, kteří o ni požádali v jiném členském státě nebo ji tam získali, je ojedinělá. Podobnou právní úpravu má zřejmě pouze Řecko a od 28. ledna 2023 i Polsko. Naopak pro velkou většinu členských států není předchozí dočasná ochrana v jiném státě na překážku a dočasnou ochranu udělují.

V Rumunsku, Estonsku, Německu a na Slovensku je praxe změny země ochrany běžná.⁵⁰ Na Maltě je také možné změnit zemi ochrany: „Když EU přijala rozhodnutí, kterým se uplatňuje směrnice o dočasné ochraně, rozhodla se výslovně nezahrnout článek 11 této směrnice. Článek 11 v podstatě zakazuje držitelům dočasné ochrany volný pohyb po EU a říká, že by měli být přemístěni zpět do členského státu, který jim dočasnou ochranu poskytl. [...] Rozhodnutí, které aktivovalo směrnici o dočasné ochraně pro osoby prchající z Ukrajiny, však tento článek výslovně vylučuje. Domníváme se, že toto rozhodnutí bylo přijato s cílem umožnit držitelům dočasné ochrany přestěhovat se z jednoho členského státu EU do druhého, aby se připojili ke svým rodinným příslušníkům nebo se rozhodli usadit se v členském státě EU podle vlastního výběru.“⁵¹

Změnit zemi dočasné ochrany lze také v Itálii,⁵² Belgii,⁵³ Švédsku⁵⁴ či Bulharsku.⁵⁵

Současně Evropská rada pro uprchlíky a vysídlence (ECRE) vydala podrobnou srovnávací studii, kde rozebírá právní úpravu jednotlivých členských států a informuje i o možnostech změnit zemi dočasné ochrany. Změnit zemi lze také na Kypru, v Rakousku, Finsku, Portugalsku, Nizozemsku, Francii, Chorvatsku, Slovinsku, Maďarsku a Irsku.⁵⁶

49 International Center for Migration Policy Development. Responding to displacement from Ukraine: Past, present, and future policies. Discussion paper [online]. Březen 2023 [cit. 23. 1. 2024]. Dostupné z <https://www.icmpd.org/file/download/59200/file/Responding%2520to%2520displacement%2520from%2520Ukraine%2520Past%2520C%2520present%2520and%2520future%2520policies.pdf>.

50 Oslovili jsme státy sítě ENNHRI (European Network of National Human Rights Institutions).

51 Více zde <https://maltarefugeecouncil.org.mt/Ukraine-Info-Moving-from-one-EU-country-to-another-with-Temporary>.

52 „S povolením k pobytu za účelem dočasné ochrany se můžete přestěhovat do kterékoli země EU. Pokud se rozhodnete přestěhovat do jiné země EU, můžete požádat o dočasnou ochranu ve státě, kam jste se přestěhovali, a získat ji, ale ztratíte dočasnou ochranu.“ Více zde <https://www.protezionecivile.gov.it/static/12ce982f0abb4feb8299d3d4f9aa50b3/qa-people-ukraine.pdf>.

53 Více zde <https://dofi.ibz.be/en/themes/ukraine/temporary-protection>.

54 Více zde: <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-under-the-Temporary-Protection-Directive/Frequently-asked-questions-about-the-Temporary-Protection-Directive.html>.

55 Více zde <https://ukraine.gov.bg/issuance-of-temporary-protection/>.

56 Více zde <https://ecre.org/aida-temporary-protection-compilation/>.



C.4.3 Prodloužení dočasné ochrany a výklad Komise

Evropská komise navrhla vydat prováděcí rozhodnutí Rady o prodloužení dočasné ochrany⁵⁷ o další rok. Dočasná ochrana se tedy má vztahovat na kategorie osob určených v prováděcím rozhodnutí Rady č. 2022/382 až do 3. března 2025.

Evropská komise v odůvodnění návrhu výslovně uvádí: „Určujícím rysem reakce EU na ruskou agresi vůči Ukrajině a důkazem jednoty Unie je solidarita. Členské státy zejména prohlásily, že jsou ochotny upustit od uplatňování článku 11 směrnice o dočasné ochraně, a tím usnadnit osobám požívajícím dočasnou ochranu v jednom členském státě možnost přestěhovat se do jiných členských států, aby požívaly dočasnou ochranu tam.“ Návrh je ze září 2023 a odůvodnění lze považovat za výklad Komise.

Radové pro spravedlnost a vnitřní věci (azyl)⁵⁸ návrh posoudili na zasedání dne 20. září 2023 a obecně podpořili znění navržené předsednictvím, které obsahovalo některé drobné technické a právní úpravy. Výbor stálých zástupců potvrdil dohodu ve znění uvedeném v dokumentu. Následně,⁵⁹ dne 28. září 2023, dosáhli ministři politické dohody o prodloužení dočasné ochrany do 4. března 2025.

Tento návrh následně schválily všechny členské státy.⁶⁰ Tím daly najevo souhlas s navrhovaným zněním. Česká republika ve svém prohlášení ze dne 18. října 2023 s navrhovaným zněním také souhlasila.⁶¹

V prohlášení se Česká republika žádným způsobem nevymezila proti návrhu Komise, který uvádí, že se osoby mohou přemísťovat z jednoho členského státu do druhého. Přitom česká právní úprava stanoví opak.

57 Návrh prováděcího rozhodnutí Rady o prodloužení dočasné ochrany COM(2023) 546 final. Dostupný z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0546>.

58 Což jsou ministři vnitra jednotlivých členských států.

59 Více zde <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13569-2023-INIT/cs/pdf>.

60 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) č. 2023/2409 ze dne 19. října 2023 o prodloužení dočasné ochrany. Dostupné z https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302409&qid=1706019897061.

61 Ve svém prohlášení výslovně uvedla: „Česká republika poskytuje od samého počátku ruské invaze na Ukrajinu podobně jako ostatní členské státy a zejména jako státy v přední linii bezprecedentní pomoc osobám prchajícím před válkou. K 15. říjnu 2023 se z celkového počtu téměř 600 000 (přesněji 571 511) registrovaných žadatelů v České republice stále nachází více než 360 000 osob požívajících dočasnou ochranu (tj. 8,7% podíl na aktivních registracích v EU), což odpovídá 3 % jejího obyvatelstva. Vzhledem k tomu, že se každý měsíc nově zaregistruje dalších 8 000 žadatelů, zůstává Česká republika v přepočtu na počet obyvatel nejvíce zasaženým členským státem EU. Česká republika řádně provádí směrnici o dočasné ochraně a souhlasila s jejím prodloužením do března 2025, a to i proto, že je pevně přesvědčena, že situace vyžaduje společnou evropskou reakci. V tomto kontextu a v souladu se závěry Evropské rady ze dne 9. února a 30. června 2023 Česká republika očekává, že Komise poskytne další přiměřenou a flexibilní finanční podporu, aby pomohla zmírnit související finanční zátěž na vnitrostátní úrovni (podle údajů OECD vynaložila Česká republika jen v roce 2022 na pokrytí životních nákladů, nákladů na vzdělávání a zdravotní péči třetí nejvyšší částku ve výši 1,96 miliardy EUR).“ Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_13627_2023_ADD_2.



C.5 Zhodnocení české právní úpravy

Výše jsem odůvodnil, proč směrnice o dočasné ochraně ve spojení s prováděcím rozhodnutím Rady neumožňuje neposkytnout dočasnou ochranu z důvodu, že osoba již dočasnou ochranu požívá v jiném členském státě.

Stěžovatelé splňují obecné podmínky pro udělení dočasné ochrany, díky nimž ochranu získali poprvé v jiných členských státech.

Z toho plyne, že stěžovatelé, kteří požívají dočasnou ochranu v jiném členském státě a poté se z tohoto členského státu přestěhují do České republiky, mají právo se zde zaregistrovat. OAMP by mohl žádost o dočasnou ochranu zamítnout jen, dojde-li k závěru, že podmínky pro udělení dočasné ochrany již nejsou splněny.

Vyloučit kohokoliv z použití dočasné ochrany lze jen z taxativních důvodů vyjmenovaných v článku 28 směrnice o dočasné ochraně, nikoliv nad rámec směrnice. Stěžovatelé jsou vysídlenými občany Ukrajiny, bez ohledu na to, zda získali dočasnou ochranu jinde, nebo ne. Proto mají nárok na dočasnou ochranu. OAMP je tohoto nároku nemůže zbavit.

Dočasnou ochranu lze využívat vždy pouze v jednom členském státě. To však neznamená, že unijní úprava zapovídá pohyb osob s dočasnou ochranou do jiných států s cílem využívat dočasnou ochranu tam. Členský stát, ve kterém osoba již nepobývá, by měl povolení k pobytu odejmout a z něj vyplývající práva zaniknou.

Aby se předešlo podvodům, Komise doporučuje,⁶² aby se příjemce, který se chce přestěhovat do jiného členského státu, měl aktivně a včas informovat orgány členského státu, v němž pobývá, aby tento členský stát mohl povolení k pobytu a související práva odejmout. Členský stát by měl takto postupovat i v případě, že zjistí, že osoba, kterou dříve zaregistroval, se následně zaregistrovala v jiném členském státě, aniž o tom informovala členský stát, v němž byla původně zaregistrována.

Vrácení žádosti o udělení dočasné ochrany jako nepřijatelné všechny stěžovatele vyloučilo z řízení o udělení dočasné ochrany, aniž by byla posuzována věcná stránka jejich žádosti. Přitom nepřijatelnost žádosti je opřena o důvod, který směrnice o dočasné ochraně nepřipouští.

Osobám, které musely opustit ukrajinské území v důsledku vojenské invaze ruských vojsk, by měla svědčit dočasná ochrana s výjimkou případů dle článku 28 směrnice o dočasné ochraně. Právní úprava nepřijatelnosti v Lex Ukrajina je tak neslučitelná s právem EU.

62 European Commission. Migration and home affairs. Frequently asked questions, otázka č. 5 [online]. [cit. 26. 1. 2024]. Dostupné z https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Frequently%20asked%20questions%20received%20on%20the%20interpretation%20of%20the%20Temporary%20Protection%20Directive%20and%20Council%20Implementing%20Decision%202022-382_en.pdf.



D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ministrovi vnitra a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelům.

Brno 19. února 2024

JUDr. Vít Alexander Schorm
zástupce veřejného ochránce práv
(podepsáno elektronicky)